

ラオス中立化とイギリス外交

— ジュネーブ会議（一九六一年五月—一九六二年七月）を中心にして —

水 本 義 彦

はじめに

一九六一年八月九日未明、ラオスで軍事クーデタが発生し、ティアオ・ソムサニット (Tiao Somsanith) 政権が倒れた。ラオス国内では、三派（中立派、右派、左派）の間で権力闘争が一九五〇年代から繰り広げられていた。スバンナ・プーマ (Souvanna Phouma) を指導者とする中立派によって非同盟・中立主義を掲げる政権の樹立が何度か模索されたものの、アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 米政権の支援を得て権力奪取を画策するプーミ・ノサヴァン (Phoumi Nosavan) 指揮下の右派と、北ベトナム共産主義勢力（ベトミン）と連携したスファヌヴオン (Souphanouvong) 殿下率いる左派（パテト・ラオ）の糾合に失敗し、ラオスは国内に慢性的な騒乱を抱えることとなった。

クーデタ後、プーマを首班とする中立・左派連合政府が形成されたが、ノサヴァンがブン・ウム (Boun Oum) 殿下を担ぎ出して対抗政権を樹立したため、ラオスは二極分裂して内戦に陥った。さらに、このラオス内戦は、アイゼンハワー政権が右派に、ニキータ・フルシチョフ (Nikita Khrushchev) のソ連政府と北ベトナム政府が中立・左派連合に軍事経済援助を

供与したことで国際内戦の様相を帯びるようになり、一気に東西冷戦対立の前線と化していく。^①

旧仏領インドシナに直接的な権益を有しないイギリスにとつて、ラオス内戦は自国の死活的な国益を脅かす事件ではなかった。しかし、本稿でこれから詳しく論じるように、ハロルド・マクミラン (Harold Macmillan) 保守党政権のイギリス政府はラオス内戦を外交交渉によって解決すべく、六一年五月から六二年七月にかけてジュネーブで開催された国際会議で共同議長として手腕を発揮した。

本稿の目的は、このジュネーブ会議におけるイギリス政府の役割を分析することにある。ジュネーブ会議は当初の予定をはるかに超えて長期化したのが、交渉が難航した理由は何だったのか。また、困難な交渉が続いたにもかかわらず、最終的に「ラオスの中立に関する宣言」(以下「中立宣言」)とその「議定書」の締結が可能となったのはなぜか。さらに、ジュネーブ交渉を妥結に導く過程でイギリスは何を目指し、どのような役割を果たしたのだろうか。本稿では、こうした問題をイギリス外交の観点から論じる際、特にアメリカとの関係に焦点を当てて考察することにした。

一、前史

ジュネーブ会議の展開を論じる前に、会議に至る過程を簡単に振り返っておきたい。

六一年一月に米大統領に就任したジョン・ケネディ (John F. Kennedy) にとつて、ラオス問題は彼が直面する外交政策上の初の主要課題となった。当時の関係者の証言や先行研究の指摘にあるように、ラオス問題はケネディ政権内部で深刻な意見対立を引き起こし、政策統一に大統領が非常に苦悩する問題となる。アイゼンハワー前政権時から、軍部、中央情報局 (CIA) や国務省の一部の強硬派は東南アジア条約機構 (SEATO) (アメリカ、イギリス、フランス、オーストラリア、ニュージーランド、タイ、フィリピン、パキスタンが加盟。ラオスは加盟国ではないが、SEATOの保護対象国に指定さ

れていた)を通じた軍事介入を提唱して、ラオスの左傾化を断固阻止する意思を表明していた。

ケネディ自身は必ずしも軍事介入に積極的であつたわけではない。しかし、新大統領としてその手腕を初めて試されることになるラオス問題で、アメリカ国民や世界に弱腰な姿を見せるわけにもいかず、軍事介入を政策オプションとして排除しなかつた。結果的に、アメリカ政府内で三月に、外交による内戦の解決と、それが破綻した場合の軍事介入の検討を同時に進める「二重政策」の採用が決定された。^②

三月二十六日、フロリダ州キーウエストにある米海軍基地で初のマクミラン―ケネディ首脳会談が開催された際、その主要議題となつたのもラオス問題であつた。当初ラオスへの軍事介入、とりわけSEATOによる介入に反対していたマクミランであつたが、首脳会談の結果、アメリカが介入を実施する場合、何らかの軍事的協力を行うことをケネディに約束した。^③戦後歴代のイギリス政府が外交政策上の最重要課題としてきたアメリカ政府との「特別な関係 (special relationship)」の構築をマクミランも願つての決断であつた。ただしマクミランは、軍事介入をすべての平和的方策が破綻した場合の最終措置として位置づけ、ラオス内戦の外交的解決を積極的に模索した。イギリス政府にとって、ラオスは必ずしも西側陣営に所属する必要はなく、アジアの共産主義諸国 (中国、北ベトナム) から東南アジアの西側同盟諸国 (タイ、南ベトナム) やコモーンウェルス諸国 (オーストラリア、ニュージーランド、マラヤ) を保護するための「緩衝地帯」をビルマ、カンボジアとともに形成することを期待していた。そのため、マクミラン政権は、国際的中立化によるラオス内戦の克服を企図し、一九五四年のジュネーブ外相会議とともに共同議長を務めたソ連政府に国際会議の開催を訴えたのである。^④六一年春には中立・左派連合軍がラオス国土の半分以上を手中に収めるようになり、米政府内で介入論が勢いを増したが、幸いにも五月初旬、対立するラオス三派間で休戦が成立した。このような経緯を経て、ラオスの国際的中立を討議する会議がジュネーブで開催される運びとなつたのである。

二、交渉の開始と軍事介入論の再浮上

五月一六日、関係一四カ国（西側諸国「アメリカ、イギリス、フランス、カナダ、タイ、南ベトナム」、共産主義諸国「ソ連、中国、ポーランド、北ベトナム」と中立諸国「インド、カンボジア、ビルマ」とラオス）の外相がパレデナシオンに集結し、ジュネーブ会議が開幕した。⁵⁾

ジュネーブ会議では、各国外相が開閉会式などに何度か駆けつけたが、実質的な交渉はジュネーブに常駐していた外相代理によって進められた。外相のヒューム卿（Lord Home）に代わってイギリス代表団を率いながら共同議長を務めたのがマルコム・マクドナルド（Malcolm MacDonald）である。一九二〇、三〇年代に労働党政権を率いたラムゼイ・マクドナルド（James Ramsay MacDonald）の息子という出自もさることながら、マルコムがジュネーブ会議の統括者として適材であったのは、五〇年代の東南アジア総弁務官時代に東南アジア政治指導者と広範な人的コネクションを形成し、ジュネーブ会議でも主要国代表の「約半数」と旧知の仲であったことによる。⁶⁾ こうしたアジアでの人脈は、彼が共同議長として各国代表と非公式に交渉を重ね信頼関係を構築していく上で大きな資産となった。

マクドナルドはまた、ジュネーブ交渉の進展とともに米ソ中三国の代表であるアベレル・ハリマン（W. Averell Harriman）無任所大使（六一年一月に極東問題担当國務次官補に昇格）、ゲオルギ・プーシキン（Georgii Pushkin）ソ連外務次官、陳毅中国外相とも良好な関係を形成していく。ハリマンには、彼の「むら気」な性格が時折交渉を困難にさせるといふ難点があったが、それでも彼の堅固な「思想的独立性」なくして、内部に意見対立を抱えるアメリカ政府をラオス中立化協定の調印へと導くことは困難であった。マクドナルドにとってハリマンは「計り知れない重要性を持った仲間（an invaluable ally）」だったのである。⁸⁾

一方、プーシキンともマクドナルドは意見対立を抱えながらも良好な実務的協力関係を構築していった。共同議長の両者

は難局打開の方策を探るため、七月から一二月まで「ほぼ毎朝」交互に訪問して非公式の協議を重ねた。八月一七日の六〇歳を記念するマクドナルドの誕生日には、プーシキンが「ウオツカとキャビア」を贈って親交を深める一幕も見られた。

さらに、マクドナルドの伝記を執筆したセインジャー (Clyde Sanger) によると、ジュネーブ会議中にマクドナルドが最も親密な関係を築いたのが中国外相陳毅であった。生年月日が全く同じという偶然がもたらした縁や、古代中国文化芸術に対する共通の関心によって二人の関係はより親密さを増すことになったという^⑨。

ジュネーブ会議は、出だしから躓きを見せた。当初五月一二日開幕予定であったにもかかわらず、対立するラオス三派の代表権問題をめぐって意見の対立が生じたためである。アメリカの強い反対に遭いながらも、共同議長の説得によってブン・ウムとスバンナ・プーマの両政権に加えてパテト・ラオの代表の参加も認められることになり、一六日によりやく会議が正式に招集された。ただし、この決定を不服としたブン・ウム政権とタイ政府は六月末まで会議への参加を拒否することになる。

ジュネーブ会議では、ラオスの国際的中立保障とそれを監視する国際監視委員会 (ICC: インド、カナダ、ポーランドで構成) の権限規定について、ソ連 (五月一七日)、フランス (五月二三日)、アメリカ (六月二〇日)、インド (七月一三日) が順次草案を提出し、これらを比較検討して最終的な宣言文書を作成するという運営方式がとられた。しかし、草案がいくつも提出されるなかで、どの問題を優先的に協議するかをめぐって対立が生じ、そのため、七月末頃まで実質的な協議に入れなかった。

優先議題をめぐる対立は、米中対決のかたちで顕在化した。中国は共産圏諸国を代表して、交渉はラオスの国際的中立を保障する一般協定の確立に限定されるべきだと主張した。陳毅は、西側諸国の要求するICCの権限強化はラオスの主権を侵害し、同国を事実上の「国際共同管理」、もしくは「国際信託統治」の下に置くものだとして激しく非難した。強大な権力を持つICCの創設は、主権国家ラオス内にあたかも「自律した警察機構」を設置するようなものだとして、真っ向から

反対した。インド代表団の一員であつたアーサー・ラル (Arthur Lall) の回想によれば、中国の主張は、独立した主権の確立、外部勢力による内政干渉の排除を声高に唱えてきたインド、カンボジア、ビルマの中立諸国の政策と共鳴するものであり、中立諸国を自陣側に取り込むことを狙った巧みな交渉戦術でもあつた。^⑪ 折しも、ベオグラードでの第一回非同盟諸国首脳会議の開催 (二五カ国参加) を九月に控えており、ラオスの中立化は、この会議との関連でもアジアや中東、アフリカなどの多くの途上国の注目を集めていたのである。ハリマンも、交渉の成否を左右する一つの要因として、中立諸国、とくに I C C 議長国であるインドの動向に注意を払っていただけに、この中国の交渉戦術には苦悩したことだろう。^⑫

他方、アメリカは国際的中立の保障という一般協定ではなく、その地位の保全を確証する制度の構築、すなわちラオスの休戦や中立状態を監視・管理する制度としての I C C の権限強化に交渉の焦点を絞っていた。^⑬ 諸外国がラオス内政への干渉を控えれば中立状態は維持されとの中国の主張に対して、アメリカは国際的に設置された機構によるラオス「内側」での中立の監視が必要だと訴えた。アメリカが懸念していたのは、自国の軍事顧問団の撤退後もパト・ラオを支援する北ベトナム軍がラオスに居座ることであり、それを阻止する I C C の機能強化が急務であつた。I C C の権限を明確にせずにラオスの中立を宣言しても、それには何の実効性もないとアメリカは考えていた。実際、会議当初からパドン (Padong) 地区でパト・ラオによる攻撃が散発していたため、ハリマンは I C C の権限強化が不可欠であるとの認識を一段と強めるようになった。^⑭

このようにジュネーブ交渉が停滞する中、夏に入ると英米両政府内で再び軍事介入が検討されるようになる。とくにアメリカ軍首脳のあいだでは、パト・ラオの会議参加が許可され、また会議開催の前提条件であつた休戦がパドンで破られているにもかかわらず交渉が続けられていることへの不満が噴出していった。七月一二日、ライマン・レムニツァー (Lyman L. Lemnitzer) 統合参謀本部議長はロバート・マクナマラ (Robert S. McNamara) 国防長官に、休戦が再度破られた場合には交渉を即座に打ち切つて、S E A T O による介入か、もしくはアメリカ単独か数力国との共同介入に踏み切るべきだと進言

した。⁽¹⁵⁾

七月に入るとイギリス政府内部でアメリカの介入への対応が検討されるようになった。オーストラリアとニュージーランドの両政府がアメリカの介入に協力する意向を明らかにしていたため、七月時点の英米の共同作戦計画ではコモンウェルス軍はSEATO兵力の約三分の一を構成するまでになっていた。⁽¹⁶⁾ 国防長官ハロルド・ワトキンソン (Harold Watkinson) によれば、問題はこうしたコモンウェルス軍の大規模な兵力展開に約三〇日の時間を要することであった。ラオス情勢が急展開しアメリカが早急に介入を決断した場合、コモンウェルス軍は十分な装備を欠いたまま戦線へ投下されることになる。したがってワトキンソンはマクミランとヒュームに対して、緊急事態に備えてタイ領土内に重装備を事前配備することを検討するよう求めた。⁽¹⁷⁾

アメリカと共同作戦を実施するなら、事前に十分な装備をタイに配備しておく必要がある。不十分な装備で介入すれば、兵士の身が無用の危険に晒すことになる。さりとて、こうした事前配備はジュネーブ会議の共同議長としてのイギリスの信頼性を傷つけることになるまいか。アメリカとの同盟と共同議長としての役割との間で、イギリス政府は「ジレンマ」を抱えることになった。⁽¹⁸⁾

決断を迫られたマクミランは、七月に入ると介入は「ますます非現実的」になったとして、タイへの事前配備を行わないことを決定する。⁽²⁰⁾ マクミランの決断の背後には、厳しい財政事情に対する考慮が働いていた。タイへの重装備移動には、初期費用として約五二万五〇〇ポンド、またその維持費用として毎月一五万ポンドが必要だと試算されていた。⁽²¹⁾ しかし当時イギリス軍は、イラクからの脅威にさらされていた独立間もないクウェートを守るべく中東湾岸地域に兵力を拠出したばかりで、これ以上の国防費の支出を抑制しなければならなかったのである。⁽²²⁾ ジュネーブ「交渉の終焉」によって介入が必要になれば、それは「新たな莫大な財政支出」を意味した。⁽²⁴⁾ マクミランは、イギリス「経済の最終的な崩壊」さえ危惧していたのだった。⁽²⁵⁾

七月下旬には、SEATOの介入に対するマクミランの反対はより鮮明になった。マクミランは個人秘書フィリップ・デ・ズレータ (Philip de Zureta) 宛の二三日付文書で、「キーウエスト会談やその前後にわれわれが行ったことへの承認は、すでに失効した」とし、「英貨スターリングに対する圧力が高まる中で、私は内閣が（介入計画に：筆者）同意するとは思えない」と記している。⁽²⁶⁾ この発言でマクミランがキーウエストでのケネディとの約束の破棄を意図していたかどうかは定かでない。マクミランは一時、SEATOの介入がイギリスにとつてますます困難になったことをケネディに直接伝えることを検討したが、結局翻意する。

このマクミランの判断は適切だった。米政府内で介入論が強まっていたときに、⁽²⁷⁾ キーウエストでの約束を反故にするかのような発言は、アメリカ政府を失望させずにはおかなかっただろう。その反動で、アメリカ政府がジュネーブでイギリスへの協力を拒むようになる可能性も無視できなかった。ジュネーブ交渉に対するアメリカの支持は、最終局面でのイギリスの軍事介入への参加が前提とされていたのである。ケネディの言葉を使えば、「われわれは交渉と休戦という路線をこれまでずっと彼らと歩んできた」のであるから、もしラオス情勢に重大な変化が生じた場合には、「適切な行動に対するイギリスの明確な支援」を大統領は要求するつもりだった。⁽²⁸⁾

さらに、次のディーン・ラスク (Dean Rusk) 米國務長官の発言からも、軍事的貢献の有無がアメリカと良好な同盟関係を維持する上で重要な要素であったことがわかる。ハロルド・カッチャ (Harold Caccia) 英国大使に対してラスクは、フランスは「状況がどうであれ、何の軍事的貢献もするつもりがない」ため、東南アジア問題に関してフランスと協議することに「どんな利点があるのかわからない」として、米英「二国間協議の方が三国間でのどんな意見交換よりも価値がある」と語っていた。⁽²⁹⁾ アメリカに貢献する意思のない同盟国の意見に耳を傾けるつもりはないとする、米政権首脳部の姿勢をよく表した発言である。このように見れば、ジュネーブ交渉に対するアメリカの支持を取り付ける上で、軍事介入参加の決断がいかに重要であったかが理解されよう。イギリス外務省もこの点をよく認識しており、例えば事務次官補エドワード・ペック

(Edward H. Peck) は以下のように語っている。「フランス人を見てみよ。彼らは何の軍事的貢献もラオスへの介入にしないといっている。だから彼らの助言はしばしば妥当なものだけれども、今ではアメリカ人に求められさえないではないか」⁽³⁰⁾。ケネディは、軍事介入に対するイギリス政府の消極的な姿勢を察知していた。イギリス政府は「逼迫した財政事情」を抱えており、「スエズ以东における軍事的関与の削減」を迫られている。これは「年三五〇〇万ポンド」に匹敵する規模の削減である。したがって、ワシントンで検討されているさまざまな計画への参加にロンドンには「消極的であろう」とケネディは見ていた。以前からアメリカによる単独介入の回避を望んでいたケネディは、こうしたイギリスの姿勢も考慮に入れて、七月二八日開催の会議で、「現時点でのラオスへの介入」に彼自身「大変消極的である」ことを補佐官や国務官僚に伝えた。大統領はジュネーブ会議の進展に期待し、アメリカが「イギリスと分裂」するようなことがあってはならないとロンドンとの連携維持に気を配っていた⁽³¹⁾。「イギリスやフランスの支援を欠いた状態でラオスの戦争を引き受けたくない」と、ケネディは八月末にも単独介入に反対する姿勢を示している⁽³²⁾。さらに大統領は、訪米中のヒュームと九月一六日に会談した際、「われわれはラオスでは戦争という考えをすべて捨て去らなければならない」とまで語っていた。八月にいわゆる「ベルリンの壁」の建設が始まり、ドイツ情勢が極度の緊張状態を迎える中で、「ドイツとラオスを同時に抱え込むがでさな」⁽³³⁾くなっただけであつた。

一方ジュネーブでは、英ソ共同提案により七月二〇日から制限交渉に入ることが決まり⁽³⁴⁾、これ以降年末にかけて徐々に本格的な交渉が行われるようになっていった。それでは次節で、ジュネーブ交渉の争点となつたものの中から二つの問題を取り上げ、その交渉の過程を見ていくことにする。

三、ジュネーブ交渉の争点

(一) ICCの権限をめぐる対立

ジュネーブ交渉で最大の争点となったのは、中立化されたラオスにおけるICCの機能と権限をどうするかという問題であった。先に見たように、この問題をめぐって東西両陣営間で激しい議論の応酬があった。ICCによるラオス内政への干渉を排したい共産主義諸国に対し、アメリカ代表団は中立を確証するにはラオス国内を自由に「移動し、調査を行い、報告できる無制限の能力」をICCに付与することが不可欠であると主張して、そこから一步も譲らなかつた。⁽³⁵⁾

アメリカがICCの権限強化に固執したのは、六一年の夏以降、ケネディ政権がラオス問題を南ベトナム問題との関連で捉えるようになったことと深く関連している。アイゼンハワー前政権の肝煎りで誕生したゴ・ディン・ジエム (Ngo Dinh Diem) 南ベトナム政権に対する反政府運動は五〇年代から次第に高まっていた。⁽³⁶⁾ とくに、五九年前半に二度開催された北ベトナム労働党中央委員会で「第一五号決議」が採択され、それを受けて六〇年一二月に南ベトナムで南ベトナム解放民族戦線(ベトコン)が結成されて以来、反政府ゲリラ活動は一段と活発化した。⁽³⁷⁾ そしてジュネーブ交渉が始まって間もない六一年七月から、政府軍とゲリラ部隊との戦闘が頻発するようになって、南ベトナムでは一〇月一九日に非常事態宣言が発令されるまでになる。

ケネディ政権関係者の証言にも見られるように、六一年夏から秋にかけて、同政権は、東南アジアでの共産主義勢力との対決の場として、ラオスではなく南ベトナムに関心を注ぐようになった。ラオス問題では国際交渉に応じる決断を下したが、南ベトナム問題でも同じように譲歩を示せば、「アメリカは共産主義との対決を避けたがつていているというイメージ」をつくり出し、東南アジアで立て続けに敗北を喫するのを、ウォルト・ロストウ (Walt W. Rostow) 大統領次席補佐官などは警戒していた。⁽³⁸⁾ ケネディもこの頃、「われわれが東南アジアのために戦わなければならないのなら、南ベトナムで戦うつもりだ」

とラスクに語っていたとい⁽³⁹⁾う。

それでは、南ベトナム情勢を改善するには、ラオスで何をする必要があるのか。その問いに対し米政府内では、「共産主義者に独占されない」政権の樹立と「強力なICC」の二つが必須条件であると考えられていた。⁽⁴⁰⁾アメリカは、ラオス中立化後も北ベトナム軍がラオス領土を利用して南ベトナムへの浸透活動を継続するのではないかとの疑念を抱いていた。したがって、「ラオスからアメリカが撤退する最低限の見返り」として「実効的かつ十分な装備が付与されたICC」が組織され、北ベトナム軍の撤退をICCに監督させなければならなかった。

ICCの権限に関する問題は多岐に渡り、主要な問題に限定しても次のようなものがあつた。ICCの活動にはラオス政府の同意が必要か、それともICCが独自の判断で調査できるのか。ICCが調査を行う際に必要な装備はどの程度であつて、また誰がそれを提供するのか。共同議長への報告書を作成する場合の決議方式はどうすべきか。インド、カナダ、ポーランド三国のコンセンサスによるのか、それとも多数決方式をとるのか。多数決方式が採用された場合、少数派の意見は報告書に反映されないのか、等々。こうした権限に関する具体的な問題は、最終的に合意された「議定書」の核心部分である第九条から第一八条で規定されることになる。

いずれの問題もICCの権限の強弱を左右する重要な問題であり、交渉は容易に妥結しなかった。とりわけ、ICCの調査にラオス政府の同意が必要かが中心的な問題であつた。というのも、ICCの活動に対してラオス政府が拒否権を持つような格好になれば、ICCは事実上無能化されたに等しいからである。この点に留意して、当初アメリカ代表団は、問題があると思われる場所にICCが自由かつ独自にアクセスできる権利が保障されなければならないと要求していた。ところが、最終的に「議定書」の第九条に明記されているように、ICCは「ラオス王国政府の同意を得て、ラオスにおける休戦を監視し、かつ、管理する」ことになったのである。

なぜ、アメリカはこの重要な点で妥協したのか。実は、この妥協にいたる過程で、英米ソ三カ国代表のあいだである種の

政治的了解が合意されていた。では、その了解とは何か。

一〇月九日、マクドナルドとの会談でハリマンは次の考えを打ち明けた。マクドナルドの記録によれば、

(前略)

(b) 彼(ハリマン：筆者)は、ベトミンや他の共産主義者によるラオスへの干渉に最も効果的な抑止力 (sanction) となるのは、国際委員会よりも共同議長であると強く信じている。(中略) ロシアを説得してベトミンや他の共産主義者による(ラオスへの、またはラオスを経由した南ベトナムへの) 介入を見張って防止させる警察官として振舞わせることは可能であり、また、イギリス共同議長が西側友好国の介入について類似の機能を果たしうると、彼は信じている。(中略) 彼はいま、この共同議長の役割について文書形式での了解を取り結べないかと思案しているが、その了解は限られた他の関係国に伝達されることもある。これについて彼と私はさらに協議する予定である。(中略) 彼はまだ、これがラオスの中立を保護する最善の方法であるとワシントンを十分に説得できていないようだが、われわれが何か適切な確証措置を考案できれば説得できると彼は希望を抱いている。

(c) 彼の考えでは、われわれが共同議長の抑止的影響力を相当程度期待できるなら、委員会の機能の重要性はずいぶん低下することになる。もちろん、国際委員会チームの(中略)どこへでも自由にアクセスする権利や、またその決議方法などについて、われわれは最善の合意を獲得しなければならないと考えている。しかしそれでも、彼自身は明らかにこれらの問題すべてにおいて現実的な妥協を行う用意があり、ワシントンを説得して同意させることを望んでいる。⁽⁴⁾

翌日ハリマンはマクドナルドに断りなく、プーシキンを加えた三者会談でこの提案を持ち出した。ラオスの中立保障協定を犯さぬようソ連政府がベトミンや他の共産主義勢力を真剣に抑制するなら、それはICCが発動する制裁よりもずっと強

力であると説得し、英ソ共同議長がそれぞれ同盟国の行動に責任を持つという旨の合意を文書にしたためるよう促した。もしソ連がこれに同意すれば、決議方式などのICCの権限規定に関してアメリカは「ずっと譲歩しやすくなる」とハリマンは付言した。⁽⁴³⁾

プーシキン、イギリス政府とこの問題に関して別途文書の交換には反対したが、議定書の中にその旨の文言を書き加えてはどうかと提案し、前向きな姿勢を見せた。⁽⁴⁴⁾ プーシキンの対応にハリマンは喜び、会議開始以来「最も重要な進展」であると評価した。そしてハリマンは一月初旬に、國務省の激しい抵抗にもかかわらず、ICCの権限問題で妥協することに大統領の承認を勝ち取った。⁽⁴⁵⁾ こうして共同議長が同盟国のラオス協定遵守に責任を持つという非公式の了解が英米ソのあいだで確立されたのである。マクドナルドは、「東南アジアへの軍事的関与を回避し、また同地域への中国の拡大を防止すること」はソ連にとっても「利益」となるため、イギリスとともにラオスの中立維持に責任を果たすだろうと考えていた。⁽⁴⁶⁾

イギリスにとって、この非公式の了解はどのような意味を持つものであったのか。第一に、最終合意された「議定書」の第八条に記されているように、「共同議長は、この議定書及びラオスの中立に関する宣言の遵守を監視する」ことになったため、イギリス政府はジュネーブ会議後、米仏やタイ、南ベトナムのラオスでの行動に責任を負う立場になり、その意味においてインドシナへの関与が恒常性を帯びるようになった。マクドナルドは、この三大国の了解がやがて、ラオスで「新しい形式の東西信託統治 (a novel form of East-West trusteeship)」につながっていく可能性も秘めていると考えていた。⁽⁴⁷⁾

第二に、マクドナルドによれば、プーシキンとこの非公式の了解に至ったことで、英ソが新しい協議方式の下、より主体的にジュネーブ会議の舵取りを行えるようになった。新しい協議の方式とは以下のようなものであった。まず英ソ二国が事前の打ち合わせを行い、それに基づいて互いの同盟国に解決策を提示して反応を伺ったのち、共同議長が改めて協議する。そして共同議長はそれぞれの同盟国との協議と並行して、同時に中立国（インド、ビルマ、カンボジア）とラオスの諸代表とも会談して意見交換する。換言すれば、参加国が一堂に会して議論する形式から、共同議長が参加国を同盟単位に分けて、

それぞれのグループと個別に交渉しながら意見集約を図る方式への転換である。これによって、同盟国同士もしくは立場の近い国との協議が中心になった。共同議長は、この新方式によって権限を強化できたが、同時に同盟国の意見を集約し合意形成を図らなければならなくなり、その責任は一段と大きくなった。英ソ協議は時に困難を極めたものの、多国間交渉と違ってプーシキンは共産主義の教義に拘泥する必要がなくなり、またマクドナルドもアメリカのことを気にかけて「アングロ・サクソン」のスタンスをとらなくても済むようになった。⁽⁴⁸⁾

英ソ共同議長が同盟国の行動を監視するという原則が打ち立てられたことで、ICCの権限に関する細部の規定について、年末までの間に次々に妥協が図られていった。ICCの活動にはラオス政府の同意が必要となり、また「主要問題」についての結論と共同議長に対するすべての勧告は、「全会一致により採択される」(第一四条) ことになった点では、共産主義陣営側の主張を取り入れた形となった。しかし一方で、西側の要求を反映し、「調査の発議及び実施についての決定は、委員会において投票の過半数により採択される」(第一五条) ようになったほか、「委員会は、特定の問題について委員会の構成員の間で生ずることがある意見の相違点を記載した合意された調査報告を提出」できる(第一五条) ようにもなった。その結果、たとえばポーランドが共産主義世界の利益を代表してICCの調査に反対しても、インドとカナダが賛成すれば調査を開始でき、また、インド、カナダのいずれか一国の少数派意見も表明できるようになった。このようにICCの権限規定の細部を見ると、東西の妥協の産物といった感が否めないが、換言すれば、それほど共同議長による監視に重点をおいた非公式的了解が重視されていたと考えられよう。

(二) SEATOのラオス保護撤廃問題

ジュネーブ交渉を難航させたもうひとつの問題が次のSEATO問題であった。ラオスはSEATO加盟国ではなかったものの、マニラ条約によって保護対象国となっていたため、前節で見たように、ラオスへのSEATO軍事介入が議論され

ていたのである。

中国はジュネーブ交渉で、ラオスに対するSEATOの保護撤廃にとどまらず、SEATO自体の廃止を要求した⁵⁰。ラオスの国際的中立を確立するには、ラオス政府による非同盟政策の採用が必然となる。たとえラオスが諸外国と同盟関係に入らないと宣言しても、SEATOによる保護規定が撤廃されない限り、西側諸国が軍事介入によってラオス内政に干渉する方途が残ることを共産主義諸国は憂慮していた⁵¹。インド、ビルマ、カンボジアの中立諸国もSEATOによるラオスへの干渉排除に賛成していたため、西側諸国への圧力が余計に強まっていた。

ハリマンとマクドナルドは、早晚樹立されるラオス連合政府がSEATOの保護の拒否を宣言し、SEATOがそれに「留意する (take note)」という形式での問題解決を狙い、共産主義諸国が要求する、最終合意文書での保護撤廃の明記を回避しようと試みた⁵²。しかし、最終的に取りまとめられた「中立宣言」では、ラオス政府は「SEATOを含むいかなる同盟又は軍事連合の保護をも認めない」と言明されることになるのである。マニラ条約の規定に従えば、介入にはラオス政府の要請が不可欠だったため、この意志表明によって、SEATOの合法的介入は不可能になった。

なぜ、西側諸国は保護撤廃の宣言に最終的に同意したのだろうか。それには、主に二つの理由があった。ひとつは、この問題に関しても英米ソ間で非公式の取引があったからである。要点を簡潔に記せば、英米両国は、ラオスの保護を撤廃する代わりに、ベトミンによるラオス領土の不正使用、いわゆる「ホー・チ・ミン・ルート」の拡張・使用を行わせないことをソ連に求めたのである⁵³。ラオスを経由した南ベトナムへのベトミンの浸透遮断は、アメリカにとって今やラオス中立化における最大の関心事となっていた。事実、ある推計によると、一九六一年の間に約二万人の北ベトナム人が「ホー・チ・ミン・ルート」の修復作業に、また別の一〇〇〇人が運搬作業に動員されて、南ベトナムへの浸透路の拡張・補修作業が進められていた⁵⁴。だが、先ほど見た英米ソの非公式の了解によって交渉に弾みつき、このSEATO問題とラオス領土の不正使用禁止がひとつの取引として三国間で一〇月末に合意されたのである。「中立宣言」の中に、「他の国の国内問題への干渉のた

めにラオス王国の領域を利用しない」との一文が挿入されたことは、アメリカや南ベトナム政府にとっては大きな成果であった。実際のところマクドナルドは、ICCの能力だけではベトナムの活動を監視できないと考えていたため、「中立宣言」の一部として外部勢力によるラオス領土の使用禁止が盛り込まれ、ICCの監視体制が補強されたのを好ましく思っていた。しかし、ラオス領土の不正使用禁止だけでは、ラオスの保護撤廃をSEATO諸国に納得させる十分な要件とはならなかった。マクドナルドは、アメリカ、フランス、タイ、フィリピンのみならず、ジュネーブ会議に参加していないオーストラリアやニュージーランド、パキスタンの他のSEATO諸国との意見調整にも苦心することになった。

とくに、タイ政府はこれによって集団防衛機構としてのSEATOが崩壊するのではないかと警戒心を募らせ、またこうした危機的状況を招いた責任をラオスへの介入に反対し続けた英仏両政府に帰した。九月中旬に訪米したタイ外相タナット・コーマン(Thanat Khoman)は、機能不全に陥ったSEATOを再生するには、「東南アジア防衛に消極的な諸国を脱退」させるか、「全会一致の決議方式を変更」するかのどちらかの方策を講じなければならないと要求していた。イギリス、フランスの国益は「東南アジアの外で起きる出来事や権力関係」によって大方決まるため、両国とタイの東南アジア認識には大きな隔たりがある。東南アジアにおける共産主義の脅威は、ラオスや南ベトナムの情勢からも明らかのように国内での反乱や武装蜂起の形態をとっているにもかかわらず、英仏両国は外部からの明白な直接的脅威が生じない限りSEATOの介入に賛成しない。つまりこれでは、SEATOが東南アジアの現実の脅威に対して実際に行動を起こすことなどないではないか、というのがタイの不満であった。⁵⁶

本稿で詳細を説明する余裕はないが、結果的に、このタイ政府の不満を解消し、SEATOの条約対象範囲からのラオスの除外を可能にしたもうひとつの要因が、六二年三月に発表された「ラスク・タナット公式声明」であった。この公式声明によって、タイ政府は前述のタナット訪米時以来求めていたアメリカによる安全の保障を勝ち取り、SEATO集団防衛体制の不備を米国との二国間安保取極めによって補完した。⁵⁷これ以降、ラオス問題へのタイ政府の態度に変化が見られるよう

になる。自国の安全に対してアメリカの保障を獲得したタイ政府は、六二年春以降ラオス中立化への反対の姿勢を軟化させていった。

四、難航する連合政府の樹立

このようにして、ジュネーブ交渉はその主な問題について何とか合意形成に漕ぎ着けた。しかし、この国際協定はラオス政府の同意があつて初めて効力を持つのであつた。そのため六一年夏以来、ジュネーブ交渉と並行してラオス内では対立する三派による連合政府の樹立が模索されていた。

当初アメリカ政府は「いわゆるラオスの中立主義者は実際にはみな共産主義者の同盟者である」として、プーマ首班の連合政府に反対していたが、七月末までに条件付でプーマ政府を容認するようになる。⁽⁵⁸⁾ パリで八月七日に開催された英米仏外相会議で、外務・国防・内務の閣僚ポストからパテト・ラオの政党組織の人物を排除し、加えてノサヴァンが相当地位の要職に就任することなどを条件に、三国外相はプーマ連合政府の樹立に原則合意した。⁽⁶⁰⁾

しかし、ワシントンでは秋になつても軍事介入を求める強硬派の声は衰えず、SEATOによる既存の介入計画に加えて、米・タイ・南ベトナム三国による作戦や、ラオス分割計画などが次々に上程されていた。そうした状況の中、当のラオス三派は六一年末までに、チューリツヒ（六月）、ラオスのバンナモン（八月）、バンヒンホップ（一〇月）、ヴィエンチャン（二月）で三度の協議を重ねるが、実質的な進展は見られず、対立関係が一層深まった。バンヒンホップ会談で一度はプーマの首班指名に同意した右派であつたが、年末のヴィエンチャン会談でノサヴァンはプーマの首班指名を白紙撤回し、また国防・内務の両閣僚ポストを自派閥に要求して交渉は決裂することになる。⁽⁶¹⁾

既述のようにジュネーブ交渉が一〇月途中から進展を見せるようになると、英米ソ三国にとって連合政府の早期樹立が一

段と重要になり、遅々として進まない三派交渉に強い苛立ちを示すようになった。誰の責任で交渉が進まないのか。当初、アメリカ國務省内ではこの問題をめぐって意見が分かれ、ハリマンがノサヴァンの非妥協的な態度を指摘する一方で、國務省本省はプーマにその責任を帰していた。⁽⁶²⁾ところが、一月下旬頃までに右派勢力の頑迷さに業を煮やしたラスクをはじめとする高官たちは、ノサヴァンを「切り捨て、われわれのすべての掛け金をスバンナに託す」べきではないかと語るようになり、ノサヴァンに代わる指導者を模索するようになっていた。⁽⁶³⁾

しかし、問題は、ラオス情勢を悪化させることなく、「どうやって賭け馬を変えるか」であつた。⁽⁶⁴⁾連合政府の形成には、ノサヴァンに圧力をかけてプーマとの合意に至らせる必要があつたが、どの程度の圧力をかければよいのか。

この問題に関して、英米の考え方は必ずしも一致していなかつた。米國務省は駐ラオス大使ウィンスロップ・ブラウン(Winthrop Brown)に、必要なあらゆる制裁をノサヴァンに課す許可を与え、⁽⁶⁵⁾實際新年初めに援助(月額三〇〇万ドル)を中断する措置に出た。⁽⁶⁶⁾しかし、米政府はこれ以上の制裁、すなわち軍事援助顧問団の引き揚げを含む軍事制裁には踏み込まなかつた。⁽⁶⁷⁾なぜなら、アメリカとしては、自分たちが納得する顔ぶれでの組閣が確実になるまでプーマを正式承認できないため、ノサヴァンへの支援を打ち切つて將軍に対する自らのバーゲニング・パワーを失う事態を避けなければなかつたからである。しかし他方で、何が起ころうとアメリカは自分への支援を打ち切らないとノサヴァンが高をくくつたら、將軍はいつそう連合政府の形成に応じなくなるというジレンマが生じていた。⁽⁶⁸⁾こうして、実際にいつ制裁が可能になるのか不透明なまま、いたずらに時間が過ぎていった。

イギリス政府内にはアメリカ政府の煮え切らない態度に批判的な政策決定者がいた。とくに、東南アジア局長フレデリック・ウォーナー(Frederick Warner)と駐ラオス大使ジョン・アデイス(John Addis)はノサヴァンに対して早急に全面制裁を課すべきとの強硬策を唱えていた。

アデイスを筆頭に在ラオス大使館の職員は総じてノサヴァンの妨害行為に憤りを覚えていた。当時一等秘書官としてイギ

リス大使館に勤務していたマーヴィン・ブラウン (Mervyn Brown) によると、ラオス三派のあいだで最も活発な調停外交を演じていたのがイギリス大使のアデイスであった。米ソがそれぞれ敵対する勢力に軍事支援を行なっていた事情から、両国の大使は三派の調停者としての役割を担えず、かわってアデイスがプーマやスファヌヴォンをたびたび訪問して三派の融和に尽力した。ジュネーブ会議中にアデイスがプーマやスファヌヴォンを訪ねた回数は一〇回を上回っていたという⁽⁶⁹⁾。こうした調停工作の苦勞を嘲笑うかのようなノサヴァンの態度に、イギリス大使館の外交官たちが憤りと失望を覚えたのも無理もなからう。

アデイスは、アメリカ政府とノサヴァン派の間には根本的な信頼関係が欠如しており、「友好的な説得や助言」ではなく「脅しと圧力」によつてのみ、アメリカはノサヴァンに影響を与えられると唱えていた⁽⁷⁰⁾。ウォーナーはさらに厳しく、ノサヴァンに圧力をかけるには、彼の権力基盤である軍を「完全に無力」化することが不可欠とした⁽⁷¹⁾。ノサヴァンへの制裁は「唐突にしかも徹底的に」行わなければならない⁽⁷²⁾。「財政面や軍民すべての面での支援と供給を停止」する必要があつた。国務省に対してイギリス外務省は、六一年一月時点ですでに駐米大使を通して、ノサヴァンの妨害によつて三派交渉が破綻し内戦が再燃しても、「軍事介入することは困難」であると通達していた⁽⁷³⁾。

さて肝心のノサヴァンには、六二年に入つても連合政府の樹立に真剣に取り組む様子が見られなかった。英ソ共同議長の招集で、ラオス三派指導者は一月にジュネーブで会談し、再度プーマの首班指名で合意を見たが、ノサヴァンは後日これを覆し、国防・内務の閣僚ポストの獲得に固執した⁽⁷⁴⁾。しかしこれに痺れを切らした英米両国は、ノサヴァン將軍の目をはばかりことなく、閣僚人事についてプーマに直接働きかけていくようになる。マーヴィン・ブラウンは、閣僚人事という完全な国内管轄権事項に関して外部勢力がこれほど関与した事例は珍しいのではないかと述懐している。二月二二日に開催されたイギリス大使館主催のパーティーで、ブラウン米国大使とプーマが「鉛筆と紙」を持って会場脇で組閣リストを作成する姿が目撃されているように⁽⁷⁵⁾、どのポストにどの人物を割り当てるか、ひとつひとつ協議で詰められていった。

一方、最後まで抵抗姿勢を見せていたノサヴァンは、五月初めに自ら招いた軍事的失態によって連合政府の樹立に遂に同意せざるを得なくなる。ラオス北西部のナムタ県ナムタ (Nan Tra) では一月下旬からノサヴァンのラオス王国軍とパテト・ラオとのあいだで散発的な武力衝突が続いていたが、四月下旬からこの対立が激化した。アメリカ軍の反対を押し切つてノサヴァンは、中国国境に程近いムオンサイ (Muong Sai) にある飛行場を経由してナムタへ人員・物資の増強を行い、ナムタを兵力五〇〇〇を擁する駐屯地へと作り上げていった。ところが、ムオンサイからナムタへの飛行経路がパテト・ラオの領空を侵犯するものであったため、パテト・ラオはこれをノサヴァンによる挑発行為と見なして反撃に出る。王国軍の劣勢はすぐさま明らかになった。王国軍兵士のうち二〇〇〇名は敵軍に投降、残りの三〇〇〇名はメコン川沿いのバンフェイサイ (Ban Houei Sai) に敗走し、その一部はタイ領土内に逃げ込んだ。五月三日にムオンサイが、六日にナムタがパテト・ラオ＝ベトナム軍の手に陥落した。⁽⁷⁶⁾

このナムタ事件は、連合政府の樹立阻止を狙ったノサヴァンの挑発行為によって生じたものとも、またパテト・ラオが自陣に有利な連合政府の樹立を目論んでノサヴァンに圧力をかける目的で行った行為とも解釈できる。⁽⁷⁷⁾ いずれにせよ、当時、ブーマがラオスを留守にしてパリに滞在していたことによって生じた権力の空白が事件の発生を助長したことは確かだろう。第一次インドシナ戦争でフランス軍がディエンビエンフーでの敗北によって休戦を模索するようになったように、ナムタの陥落によってノサヴァン派は連合政府への参画を余儀なくされたのであった。

事件の真相はともかく、ここで重要なのは、ナムタでの王国軍の瓦解によって英米両政府のノサヴァンに対する信用が失墜したことである。⁽⁷⁸⁾ 共産主義勢力の浸透を恐れるタイ政府への保障措置としてケネディは、タイ＝ラオス国境へ第七艦隊所属の海兵隊を踏む五〇〇〇人の派兵をすぐさま決定し、イギリス政府も一飛行中隊（「ハンター」戦闘機一二機）の派遣を一七日に閣議決定してこれに続いた。⁽⁷⁹⁾ ただし両政府とも、タイに駐留する兵力をラオスに展開してノサヴァンを救援する意思はなかった。⁽⁸⁰⁾ マクミランは、同じくタイへの軍事支援を行っていたオーストラリアのロバート・メンジーズ (Robert

Menzies) 首相と六月四日に、「もしこれが共産主義者へのラオスの引渡しを意味するとしても、われわれは最終的に同国への軍事介入をアメリカに思い止まらせる」よう働きかけることで一致していた。⁸¹ 第一節で見たように、マクミランはラオスの共産化を阻止するため最終段階での軍事介入をケネディに約束していた。だが、キーウエスト会談から一年以上が経過する間に、マクミランはノサヴァンを自ら危険を冒して救済するに値する相手として位置づけられなくなり、またノサヴァン救済のために英米同盟というイギリス外交にとって根幹的な価値を持つものを危険にさらすこともできなくなったのである。

アデイスの読み通り、「野心家であり日和見主義者」でもあるノサヴァンは、⁸² 自らの生き残りのために、六月七日から一二日にかけてプーマ、スファヌヴォンとの三派会談に応じた。会談の結果、合計一九ある閣僚ポストのうちプーマの中立派が一一席（プーマが首相と国防相を兼任し、内務相・外務相も中立派に配分）、ノサヴァンとスファヌヴォンの勢力がそれぞれ四席を占めることで合意を見た。一見、重要ポストがすべて中立派によつて独占されたように見えるが、この合意は実際には三派による「トロイカ体制」の樹立を意味していた。⁸³ というのも、それぞれ副首相に任命されたノサヴァンとスファヌヴォンには重要国務に関して閣議での拒否権が付与されたからである。六月二三日に正式に発足したプーマ政権はジュネーブ交渉に臨み、七月二三日、ラオス政府を加えた一四力国のあいだで「中立宣言」とその「議定書」が調印される運びとなった。足掛け一五カ月に及んだジュネーブ会議は、こうしてその幕を閉じたのである。

おわりに

本稿を締めくくるにあたって、ラオス中立化を実現したジュネーブ会議の特徴と、この会議におけるイギリス外交の役割についてその要点をまとめておきたい。

まず、指摘されるべきは、このラオス中立化会議で達成された合意は大国相互の妥協に基づく包括取引であつたという点である。争点と争点を連関させ、相互の妥協、譲歩によつて合意形成が図られたといつてよい。第三節で見たように、ラオスに対するSEATOの保護撤廃と引き換えにラオス領土の不正使用を禁止する条項が盛り込まれたほか、そもそもジュネーブでの合意形成は英ソ共同議長がそれぞれの陣営諸国の協定遵守に責任を負うという共同保障体制が非公式に確立されたことによつて可能になつたものであつた。

このジュネーブ合意に関しては、その欠陥を指摘する様々な批判がある。最も厳しい批判を展開しているのは、元米國務官僚であり『失敗の鍵…ラオスとベトナム戦争』の著者であるノーマン・ハナ(Norman B. Hannah)であろう。ハナは、後のベトナム戦争の展開を考慮に入れ、ラオスの持つ地政学的・戦略的重要性を強調し、ラオス問題への対処の不備がベトナム戦争の泥沼化を導いた主要な要因であつたと主張する。換言すれば、六二年七月に締結されたジュネーブ協定の様々な不備やその後の不十分な対応によつて、ラオス領土を経由した北ベトナムによる南ベトナムへの浸透が可能となつて、ベトナム戦争の泥沼化が用意されたといふのである。⁽⁸⁴⁾

現在から振り返つて考えれば、ハナの批判は的を射ている。ラオス東部に張り巡らされることになる「ホー・チ・ミン・ルート」がベトナム戦争に及ぼした軍事的影響は計り知れない。ただし、本稿の分析に見られるように、ラオス中立化は英米ソの妥協の微妙な均衡の上に築かれた包括取引としてのみ合意可能だつたのであり、各陣営が原則論に固執して条項の細部をめぐる争い続けていたら、その妥協は困難だつただろう。加えて、中立化交渉が破綻して武力衝突が再発した場合、当時の勢力バランスを考慮すると、北ベトナムに支援されたパテト・ラオがさらに勢力を拡大させていた可能性が高い。仮にそれを防ごうとするなら、アメリカ主導の軍事介入が必要であつた。しかし、ノサヴァンの頑迷さによつて連合政府の樹立が難航し、それによつてジュネーブ会議が予想をはるかに越え長期化するうちに、軍事介入への国際的支持は低下していったのであつた。ノサヴァンによる交渉の妨害によつて生じた紛争に、イギリス政府は介入するつもりはなかつたことは既に

述べたとおりである。

実は、英米ソ三大国が非公式の了解を取り結ばなければならなかったのは、こうしたラオス国内での三派對立や他のアジア諸国からの抵抗・圧力に対処するための苦肉の策であつたともいえる。共同議長としてイギリスは、アジア諸国の取りまとめやラオス三派の調停に苦心した。アメリカのハリマンもジュネーブ会議を振り返って、「アジア同盟諸国と協働するのがどれだけ困難」であつたか述懐している⁽⁸⁵⁾。

それでは、ラオス中立化におけるイギリスの役割とは何だったのだろうか。第一次インドシナ戦争を休戦に導いたジュネーブ外相会議（一九五四年開催）との比較で考えれば、マクドナルドの存在感は、同会議でモロトフ（Vyacheslav Molotov）ソ連外相と共同議長を務めたアンソニー・イーデン（Anthony Eden）のそれには及ばない⁽⁸⁶⁾。ラオス会議では米ソが直接協議する機会が増えたため、イギリスの影響力は相対的に低下した。同時に、五四年会議と異なつて、今回の会議ではイギリスはSEATO同盟国と共同議長という二つの立場のあいだで大胆な行動がとれなくなつていた。したがつて、マクドナルドの活動は舞台裏での地味なものになつたのである。しかし彼の人的ネットワークを駆使した辛抱強い協議の積み重ねは、交渉を妥結に導く雰囲気醸成という点において大きな意味を持つていた。同じことは、ラオスで三派指導者の間を奔走したアデイスを中心とする在ラオス大使館の外交官たちについてもいえよう。

ラオス中立化会議で存在感を際立たせることができなかったとしても、それはイギリス外交の失敗を意味するものではない。というのも、イギリスにとつてラオス会議における最大の目的は、アメリカ政府を合意に関与させ軍事介入路線を封じ込めることであつたからである。換言すれば、インドシナ和平のプロセスにアメリカを当事者として取り込むことであつた。周知のように、五四年ジュネーブ会議にアメリカは参加したものの、最終的に協定には調印せず、ジュネーブ合意の枠組みの外に留まりつづけていたのである。その意味において、ラオス中立化へのハリマンの積極的な関与はイギリスにとつて歓迎すべきことであり、ハリマンの和平外交を陰で支えることは自らの国益にも適うことであつた。マクミラン政権はラオス

危機への対応に際して、その外交的解決を望むケネディ大統領や国務省の一部の高官と、軍事介入を叫ぶ軍部・CIAなどの強硬派とを区別して捉え、前者が後者に圧倒されぬよう大統領の信任を受けて交渉にあたっていたハリマンを支援した。これは、カッチャの言葉を引けば、イギリスが「スケープゴート」となって、米政権首脳に向けられる批判の身代わりになることを意味していた。⁽⁸⁷⁾ すなわち、アメリカ政府が強硬策を採れないのは中立化を推進するイギリス政府に原因があると見て、米政府内やアジア諸国の強硬派の批判を米政権首脳部からイギリスに反らすことを意図していた。マクドナルドもハリマンもこのことを意識していただろう。英ソが各陣営諸国の協定遵守に責任を負って共同議長役割を強化することをハリマンが提案し、マクドナルドがそれに同意した背景にも、こうしたアメリカ内部の批判をイギリスに向けさせることで内部対立を緩和させようとする意図があったと考えられる。

注

- (1) 一九五〇年代以降のラオスの国内情勢に関しては、Arthur J. Dommen, *Conflict in Laos: The Politics of Neutralization* (New York: Frederick A. Praeger, 1964); Hugh Toye, *Laos: Buffer State or Battleground* (London: Oxford University Press, 1968); Bernard B. Fall, *Anatomy of a Crisis: The Laotian Crisis of 1960-1961* (New York: Doubleday & Company, 1969). なお、ヒュー・トイ (Hugh Toye) は、六〇年代初頭、在ラオス英国大使館に武官として勤務した経験を持つ。
- (2) *Foreign Relations of the United States* (以後FRUSと略記), 1961-1963, volume 24, Laos Crisis (Washington: United States Government Printing Office, 1994), 'Memorandum for the Record', 21 March 1961, p. 95; 寺地功次「ラオス危機と米英のSEATO軍事介入計画」、日本国際政治学会編『国際政治』第一三〇号(「現代史としてのベトナム戦争」)(二〇〇二年五月)、三五頁。
- (3) ケネディ政権内でのラオス政策をめぐる討議や、キーウエスト首脳会談の内容については、以下の研究を参照せよ。Nick White, 'Macmillan, Kennedy and the Key West Meeting: Its Significance for the Laotian Civil War and Anglo-American Relations', *Civil Wars*, 2:2 (Summer 1999); 寺地「ラオス危機と米英のSEATO軍事介入計画」; Nigel Ashton, Kennedy, Macmillan and the Cold War: *The Irony of Interdependence* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002), chapter 2.
- (4) ジュネーブ会議に至るイギリス政府のラオス和平調停努力に関しては、拙稿「ラオス内戦とイギリスの和平調停外交(一九六〇年八月—一九六一年五月)」、『国際政経』(二松学舎大学、二〇〇七年一月)。
- (5) ジュネーブ会議の展開を概略的に述べた研究として、注1に列挙した研究のほか、Arthur Lall, *How Communist China Negotiates* (New York: Columbia University Press, 1968); Marek Thee, *Notes of a Witness: Laos and the Second Indochinese War* (New York: Random House, 1973).
- (6) 東南アジア総弁務官としてのマクドナルドの政治的業績については、Clyde Sanger, *Malcolm MacDonald: Bringing an End to Empire* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995)に加え、都丸潤子「東南アジアの地域主義形成とイギリス(一九四一—一九六五)」——東南アジア総弁務官と駐在官会議の役割——『国際法外交雑誌』第九八巻第四号(一九九九年)、及び、同「脱植民地化過程における多文化統合の試み——英領マラヤでのマルコム・マクドナルドの社会学」、『インターカルチュラル』第四号(二〇〇六年)を参照せよ。

- (7) セインジャーによれば、主要人物だけに限っても会議参加者のうちマクドナルドは、カンボジアのシアムーン (Norodom Sihanouk) 殿下、中国外相陳毅、インド代表メノン、カナダ代表チエスター・ロニング (Chester Ronning) などを以前から知っていた。Sanger, *Malcolm MacDonald*, pp. 379-380.
- (8) The National Archives (TNA), Kew, U.K., FO371/159951, Malcolm MacDonald to E. H. Peck, 2 November 1961.
- (9) Sanger, *Malcolm MacDonald*, pp. 382-383.
- (10) TNA, PREM11/3283, Geneva to FO, 13 May 1961; FRUS, 1961-1963, vol. 24, 'Telegram from Secretary of State Rusk to the Department of State,' 13 May 1961, p. 192.
- (11) Lall, *How Communist China Negotiates*, pp. 76-77, 86, 153-154.
- (12) TNA, FO371/159945, Geneva to FO, 27 July 1961.
- (13) ヲグヰビノストツ' Lall, *How Communist China Negotiates* を参照せよ。
- (14) TNA, FO371/159946, Geneva to FO, 2 August 1961.
- (15) FRUS, 1961-1963, vol. 24, 'Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to Secretary of Defense McNamara,' 12 July 1961, pp. 292-294.
- (16) TNA, DEFE13/481, Chief of the Defence Staff to Defence Secretary, 21 July 1961.
- (17) TNA, CAB128/35CC(61)36th conclusions, 29 June 1961; TNA, FO371/159751, Inward telegram to Commonwealth Relations Office from Wellington, 3 July 1961; TNA, DEFE13/481, 'Chiefs of Staff Committee: Confidential Annex to C. O. S. (61) 43rd meeting held on Tuesday, 11th July, 1961,' TNA, DEFE13/481, 'Visit of United States Secretary of Defence. Brief for the Minister of Defence, Laos,' 21 July 1961.
- (18) TNA, DEFE13/481, Harold Watkinson to Foreign Secretary, 'Laos-Prepositioning of heavy equipment in Thailand,' 12 July 1961.
- (19) TNA, DEFE13/481, 'Copy of a letter from de Zulueta, P. S. to Prime Minister, to Samuel, P. S. to Foreign Secretary, dated July 7, 1961.'
- (20) TNA, FO371/159752, a memo by P. F. de Zulueta to Ministry of Defence, 13 July 1961; TNA, DEFE13/481, Home to Minister of Defence, 'Laos: Prepositioning of Heavy Equipment in Thailand,' 18 July 1961.
- (21) TNA, CAB128/35CC(61)36th conclusions, 29 June 1961.
- (22) ヲグヰビノストツ' Harold Watkinson, *Turning Points: A Record of Our Times* (Salisbury: Michael Russell, 1986), pp. 134-135.
- (23) Harold Evans, *Downing Street Diary: The Macmillan Years 1957-1963* (London: Hodder and Stoughton, 1981), pp. 150-151.
- (24) TNA, PREM11/3739, Prime Minister to Foreign Secretary, 5 July 1961.
- (25) TNA, FO371/159752, Harold Macmillan to Foreign Secretary, 8 July 1961; Richard Lamb, *The Macmillan Years 1957-1963: The Emerging Truth* (London: John Murray, 1995), pp. 388-390.
- (26) TNA, PREM11/3739, Prime Minister to Mr. De Zulueta, Laos, 23 July 1961. 傍点部分は原文では下線が引かれている。括弧内は筆者による。
- (27) 軍事介入論の再考上はつづつ、松岡完『一九六一年の戦争——冷戦・ベトナム・東南アジア』朝日新聞社、一九九九年、二七六—二七九頁を参照せよ。
- (28) FRUS, 1961-1963, vol. 24, 'Telegram from Secretary of State Rusk to the Department of State,' 11 May 1961, pp. 187-188.
- (29) TNA, FO371/159713, Harold Caccia to Frederick Hoyer Millar, 10 July 1961. この点に関しカニチャは「ラオスに関し激情しやうアメリカへの対抗力」をトランプメントは「彼はカニ」を「トランプメント」を協議から除外しなうと本省に進言した。TNA, FO371/159713, 'Sir H. Caccia's letter of July 10' by E. H. Peck, 13 July 1961. トランプメントは同内容の発言を一九六一年七月に於てした。TNA, FO371/156454, 'Record of Conversation between the Secretary of State and Mr. Dean Rusk at dinner at the United States Embassy, Paris on December 10, 1961.'
- (30) TNA, FO371/159722, E. H. Peck to Sir F. Hoyer Millar, 1 November 1961.

- (70) TNA, FO371/166426, John Addis to The Earl of Home, 9 January 1962.
- (71) TNA, FO371/166457, F. A. Warner to R. T. D. Ledward, 11 January 1962.
- (72) TNA, FO371/166457, M. Brown to F. A. Warner, 24 January 1962.
- (73) *FRUS*, 1961-1963, vol. 24, 'Memorandum of Conversation', 10 November 1961, p. 504.
- (74) TNA, FO371/166427, Geneva to FO, 20 January 1962; TNA, FO371/166432, J. Addis to The Earl of Home, 28 February 1962; TNA, FO371/166435, M. Brown to R. L. Seconde, 3 April 1962.
- (75) Brown, *War in Shangri-La*, pp. 117-118
- (76) Brown, *War in Shangri-La*, p. 121; Toye, *Laos*, pp. 180-183; Gaiduk, *Confronting Vietnam*, p. 177.
- (77) Toye, *Laos*, p. 196 の注目を参照。マリ・オルセンは、連合政府形成の交渉を有利な立場から進めるよう中国政府がパテト・ラオを鼓舞し、それを受けてパテト・ラオがナムタの攻撃を実施したと説明している。Olsen, *Soviet-Vietnam Relations and the Role of China*, p. 107.
- (78) TNA, FO371/166440, Washington to FO, 18 May 1962.
- (79) TNA, CAB128/36CC (62) 34th conclusions, 17 May 1962.
- (80) TNA, FO371/166440, Washington to FO, 18 May 1962.
- (81) TNA, FO371/166442, 'Cabinet, June 7th, 1962: Laos', 6 June 1962.
- (82) TNA, FO371/166442, John Addis to The Earl of Home, 25 May 1962.
- (83) Dommen, *Conflict in Laos*, p. 220.
- (84) Norman B. Hannah, *The Key to Failure: Laos and the Vietnam War* (Ithaca: Madison Books, 1987). 同様の批判は、Shaw, 'Laotian "Neutrality"' にみられる。
- (85) TNA, FO371/166354, 'Record of discussion on South East Asia with Governor Hartman and Mr. Sullivan on July 22,' undated.
- (86) 一九五四年シエネーブ会議については多くの論考が発表されているが、ここでは以下のものを参照せよ。松岡完『タレス外交とインドシナ』同文館、一九八八年、第二部第三、三章; Geoffrey Warner, 'The Settlement of the Indochina War' in John W. Young (ed.), *The Foreign Policy of Churchill's Peacetime Administration 1951-1955* (Leicester: Leicester University Press, 1988); 田中孝彦「インディナ介入をめぐる英米政策対立——冷戦研究の比較研究試論」、『橋論叢』第一一四号第一号(一九九五年七月) Kevin Ruane, *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-55* (Basingstoke: Macmillan, 2000); 細谷雄一『外交と平和——アンソニー・ビーデンと二十世紀の国際政治』有斐閣、二〇〇五年、第三章。
- (87) TNA, FO371/159713, 'Anglo-American cooperation in the Far East', 2 December 1961.